

### Von der Ahnung zum Wissen: Beratung in der Verwaltungsreform kleiner und mittelgroßer Kommunen

Wind, Martin

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wind, M. (2003). Von der Ahnung zum Wissen: Beratung in der Verwaltungsreform kleiner und mittelgroßer Kommunen. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis*, 26(1), 55-66. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-37986>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Von der Ahnung zum Wissen

### Beratung in der Verwaltungsreform kleiner und mittelgroßer Kommunen

*Martin Wind*

In die deutschen Rathäuser ist Ernüchterung eingeleitet. Seit Anfang der 90er Jahre waren zunächst in den Kommunen, später auch in Landes- und Bundesbehörden erhebliche Anstrengungen zur Modernisierung des deutschen Verwaltungsapparats unternommen worden. Steuerungsdefizite und Qualitätsmängel sollten beseitigt, Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe verbessert werden. Sicherlich sind die Modernisierer in vielen Fällen ein erhebliches Stück vorangekommen. Und es soll auch nicht bezweifelt werden, dass vielfach ein neuer Geist den alten Behördenmief vertrieben hat, so dass heute eine wesentlich größere Aufgeschlossenheit gegenüber Veränderungen und neuen Ideen herrscht. Der große Wurf aber ist ausgeblieben. Vielfach beschränkten sich die Reformmaßnahmen auf isolierte Vorzeigeprojekte ohne Verbindung zur restlichen Verwaltung, mancherorts blieb es bei bloßer Rhetorik, der nie ernst gemeinte Taten gefolgt sind. Das Kapitel Verwaltungsreform ist aber noch lange nicht abgeschlossen. Im Gegenteil: Der Veränderungsdruck durch ein grundlegend verändertes Verhältnis zwischen Bürgern und Verwaltung hält an (Wewer 2001, S. 344ff.) und wird durch das Internet als vergleichsweise neues Medium für die Kommunikation zwischen Verwaltungen und ihrer Umwelt noch verstärkt. Doch gerade die Verheißungen des electronic Government (eGovernment) werden sich nur dann erfüllen, wenn technikgetriebene Konzepte durch technisch-organisatorische Strategien ersetzt werden (Kubicek/Wind 2002). Wer eGovernment ernst nimmt, darf vor den Versäumnissen in der Verwaltungsreform nicht die Augen verschließen, zu ähnlich sind sich Ziele, Themen und Konfliktfelder.

Die nachfolgenden Ausführungen<sup>1</sup> sind das Resultat mehrjähriger Tätigkeit als externer Berater und Moderator in Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen

1 Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Schriftfassung eines Vortrags auf der X. Tagung für angewandte Sozialforschung (1999). Er beruht auf Erfahrungen aus Beratungsprojekten, die ich zwischen 1995 und 1999 gemeinsam mit Kolleginnen und Kollegen aus der inzwischen aufgelösten Forschungsgruppe Verwaltungsautomation der Universität Kassel durchgeführt habe (dazu auch Gerstlberger et.al. 1999).

15.000 und 45.000 Einwohnern. Wenn nachfolgend die Besonderheiten von Städten und Gemeinden der genannten Größenordnung im Mittelpunkt stehen, ist dies vor allem den eigenen Erfahrungen als Mitarbeiter eines universitären Forschungs- und Beratungsinstituts, aber auch der Vermutung, dass hier ein für sozialwissenschaftliche Berater nach wie vor interessanter Markt existiert, geschuldet.

Nach einigen Anmerkungen zum Stand der Verwaltungsreform (1.) werden modellhaft die hier zu beobachtenden „Logiken“ vorgestellt (2.), anhand derer dann die Situation kleiner und mittelgroßer Kommunen diskutiert wird (3.). Anschließend werden Konsequenzen für das dortige Engagement von Beratern erörtert (4.).

## 1 Stand der Verwaltungsreform

Die Praxis der in den 90er Jahren begonnenen Verwaltungsreformen in Deutschland ist bis heute geprägt durch die Dominanz betriebswirtschaftlicher Ansätze, die den Behörden die Beseitigung fraglos vorhandener Steuerungsdefizite versprechen. Bildeten zuvor die verfügbaren Finanzmittel die Basis für die Aufstellung des jährlichen Haushalts und die Verausgabung der darin festgeschriebenen Mittel, sollen es fortan die von einer Verwaltung zu erbringenden Dienstleistungen sein. Im Zuge dieser Entwicklung wurden Leistungskataloge aufgestellt und mit Zahlen unterfüttert, Elemente einer Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt, Controlling-Stellen besetzt usw. Ferner wurde die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung angestrebt. Nicht mehr Querschnittsämter wie Kämmerei oder Personalamt, sondern die einzelnen Fachämter (in einer Kommune z.B. Sozial-, Schulverwaltungs- oder Kulturamt) sollten über Details der Verwendung von Sach-, Personal- und Finanzmitteln entscheiden („Budgetierung“). Die Steuerung des Gesamtapparats sollte über Zielvereinbarungen zwischen Verwaltungsmanagement und ausführenden Einheiten („Kontraktmanagement“) erfolgen.

Gegen all diese Elemente eines „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM) war und ist wenig einzuwenden. Kritik rief allerdings die „spezifische Begrenztheit im Profil des deutschen Modernisierungspfades“ (Naschold 1997, S. 114) hervor. Durch die Konzentration auf Veränderungen im Finanzmanagement genossen andere Maßnahmen wie etwa Verbesserungen in der Leistungsqualität und Bürgernähe oder der Aufbau einer systematischen Personalentwicklung deutlich geringere Priorität. Verwaltungsreform blieb damit vielerorts auf mehr oder weniger isolierte Einzelmaßnahmen beschränkt.

Diese konzeptionelle Begrenztheit wurde flankiert von Defiziten in der Umsetzung. So zeigte eine 1997 durchgeführte Befragung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle, dass um konfliktträchtige Einschnitte in die bestehende Verwaltungsorganisation ein großer Bogen gemacht wurde. Im Ergebnisbericht wird festgestellt: „Nur wenige der [an der Umfrage] teilnehmenden Verwaltungen orientieren sich an dem organisatorischen Leitbild der prozessorientierten Organisation. Die bisherige funktionale Gliederung scheinen die Verwaltungen eher selten zu hinterfragen. Nur wenige der

teilnehmenden Verwaltungen nutzen die Produktbeschreibungen bereits für die Analyse der Verwaltungsprozesse und nehmen damit eine Chance zur grundlegenden Modernisierung ihrer Organisation wahr.“ (KGSt 1998, S. 45f.) Und auch Reichard (2001, S. 20) kommt in einer einige Jahre später vorgelegten „Bilanz der ersten Modernisierungs-Dekade“ zu dem Schluss, dass bürokratisch-hierarchische Strukturen über die Jahre hinweg dominant geblieben sind und in vielen Fällen lediglich „„potemkinsche‘ NSM-Fassaden“ zu bestaunen seien.

In dieses Bild passt, dass auch heute, im Zeichen von eGovernment, viel über Online-Formulare und technische Details, aber wenig über organisatorische Veränderungserfordernisse zu hören und zu lesen ist. Einen Eindruck vom Umfang der anstehenden Herausforderungen vermittelt das Fazit von Reichard (2001, S. 22) zu den Erfolgsaussichten weiterer Reformmaßnahmen: „Nur wenn ein klarer politischer Wille, eine wohlgeplante Änderungsstrategie, zugkräftige Änderungsanreize für die Akteure sowie angemessene Qualifikationsangebote gegeben sind – und nur wenn auch der rechtliche, politische und finanzielle Rahmen stimmt, darf erwartet werden, dass der Umbau der Kommunalverwaltungen zukünftig erfolgreich verlaufen wird.“

## 2 „Logiken“ behördlicher Veränderungsprozesse

Woran aber liegt es eigentlich, dass sich Verwaltungsreformen in der Praxis so schwierig gestalten? Natürlich spielen strukturelle Verkrustungen, das enge Korsett rechtlicher Regelungen und auch ein im Vergleich zu Unternehmen, die sich am Markt behaupten müssen, geringerer Innovationsdruck eine Rolle. Mindestens ebenso bedeutsam aber ist der bislang nur wenig diskutierte Umstand, dass in den behördlichen Veränderungsprozessen unterschiedliche Rationalitäten und Orientierungen, im Folgenden kurz und vereinfachend „Logiken“ genannt, aufeinander treffen, die zum Teil nur schwer miteinander in Einklang zu bringen sind.

Da ist an erster Stelle die *ökonomische Logik* zu nennen, deren Bedeutung schon im Vokabular der Reformer zum Ausdruck kommt. So hat sich inzwischen der Begriff des „Produkts“ für die von Verwaltungen erbrachten Leistungen etabliert, statt mit Antragstellern und Bürgern haben es Sachbearbeiter heute mit „Kunden“ zu tun. Weiterhin findet die ökonomische Logik ihren Ausdruck in der Betonung von Kosten-Leistungs-Relationen. Um Ressourcen ergebnisorientiert und zielgerichtet den Fach-einheiten zuteilen zu können, müssen zukünftig die Kosten für die einzelnen Verwaltungsleistungen detailliert ausgewiesen werden, was einem Paradigmenwechsel im öffentlichen Haushaltswesen gleichkommt. Ebenso der ökonomischen Logik zuzuschlagen sind Qualitätswettbewerbe oder Leistungsvergleiche zur Förderung des interkommunalen Wettbewerbs sowie die Adaption einer Vielzahl weiterer Maßnahmen aus dem Repertoire privatwirtschaftlicher Unternehmensführung (Geschäftsprozessoptimierung, Kunden-Feedback, Strategisches Management etc.).

Allen zurückliegenden und aktuellen Reformansätzen zum Trotz wird das Verwaltungshandeln aber auch zukünftig weitgehend einer *administrativen Logik* folgen.

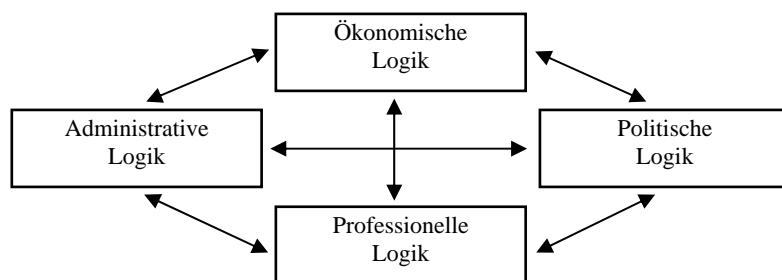
Nicht die Erfüllung individueller Kundenwünsche zum Zweck der Gewinnerzielung, sondern rechtsstaatliche Anforderungen, die Ausrichtung am Gemeinwohl und das Gebot der Gleichbehandlung bilden die Fundamente der Verwaltungsarbeit. Als weitere Merkmale der administrativen Logik sind beispielhaft zu nennen: ausgeprägte funktionale Arbeitsteilung und Hierarchie, Schriftlichkeitsgebot und „Vier-Augen-Prinzip“ sowie die Inputorientierung im bestehenden kameralistischen Haushaltswesen. Elemente der administrativen Logik können danach klassifiziert werden, ob sie durch Instrumente und Methoden, die der ökonomischen Logik entspringen, abgelöst (z.B. die Kameralistik), modifiziert (Arbeitsteilung, Hierarchie etc.) oder ergänzt, aber nicht verändert (z.B. die Gemeinwohlorientierung) werden sollen. Entscheidend ist an dieser Stelle, dass Managementkonzepte aus der Privatwirtschaft angesichts offenkundiger Unterschiede zwischen öffentlichen und kommerziellen Dienstleistern sorgfältig auf ihre Übertragbarkeit hin geprüft werden müssen – ein Umstand, der in den letzten Jahren gelegentlich in Vergessenheit geraten ist (Reichard 1998). Entscheidend ist weiterhin, dass Reformern häufig der Wind ins Gesicht bläst, weil sie neue Spielregeln etablieren wollen, die der noch immer geltenden administrativen Logik vielfach diametral entgegenstehen. Anders als in der Privatwirtschaft müssen in der öffentlichen Verwaltung Kategorien wie Qualität und Wirtschaftlichkeit erst noch gegen die „alte Denke“ durchgesetzt werden.

Als dritte, Verwaltungsarbeit und -reformen beeinflussende Kraft ist die *politische Logik* zu nennen. Politische Ideenkonkurrenz stellt eine zentrale Grundlage unseres demokratischen Gemeinwesens dar, erscheint aus Sicht der ökonomischen wie auch der administrativen Logik aber primär als Ursache für Handlungsunsicherheiten. Kompromisse und Paketlösungen sind für Politiker zur Durchsetzung eigener Interessen unverzichtbar, für Außenstehende, die deren Zustandekommen nicht verfolgen konnten, aber meist wenig nachvollziehbar. Die Vertretung von Klientelinteressen gehört ebenso zum politischen Geschäft wie der Kampf um Wählerstimmen – Ökonomen oder Verwaltungsbeschäftigte hingegen fühlen sich dadurch an einer (vermeintlich) rationalen Aufgabenerledigung gehindert. Derartige Konflikte zwischen Verwaltung und Politik hat es zu jedem Zeitpunkt gegeben, sie wurden im Zuge der Reform aber erstmals explizit zum Thema. Von den politischen Vertretern sind nicht nur bestimmte Grundsatzentscheidungen gefragt, ihr Handeln bestimmt auch ganz wesentlich das innerhalb einer Verwaltung vorherrschende Arbeits- und Reformklima. Zu denken ist beispielsweise an die von Wahlkämpfern gern vertretenen Forderungen nach einem Personalabbau im öffentlichen Dienst, die unabhängig davon, ob den Worten tatsächlich Taten folgen, die Mitwirkungsbereitschaft unter den Beschäftigten minimieren. Hinzu kommt, dass auch Veränderungen in der Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung auf dem Modernisierungsprogramm stehen, also den Politikern selbst eine gewisse Veränderungsbereitschaft abverlangt wird (zum Überblick Brandel et. al. 1999).

Von ökonomischer, administrativer und politischer Logik ist schließlich eine vierte Logik zu unterscheiden, die zwar in enger Verbindung zu diesen steht, sich aber in Teilen unabhängig davon herausbildet: die *professionelle Logik*. Diese beinhaltet

das Bestreben, gute Arbeit zu leisten und dafür Anerkennung zu erfahren, umfasst Aufstiegs- und Karriereinteressen ebenso wie Wünsche nach Arbeitsplatzsicherheit und Arbeitszufriedenheit. Diese professionelle Logik<sup>2</sup> verbindet sich auf ganz unterschiedliche Weise mit den anderen drei zuvor genannten: Jemand kann sich Vorteile von einer stärkeren Betonung der ökonomischen Logik versprechen oder auch das genaue Gegenteil damit verbinden, etwa weil seine Position wesentlich auf Elementen der administrativen Logik beruht. Der eine mag sich Unterstützung aus der politischen Sphäre erhoffen, während der andere dort vor allem Gefahren für seinen beruflichen Aufstieg wittert.

Abb. 1: Aufeinandertreffen unterschiedlicher „Logiken“



Ökonomische, administrative, politische und professionelle Logik stehen in einem vielfältigen Wechselverhältnis zueinander. Je nach handelnden Personen und aktueller Situation können sich einzelne Elemente ergänzen, ausschließen oder in Konkurrenz zueinander stehen (Abb. 1). Während sich Veränderungsprozesse in privatwirtschaftlichen Organisationen nahezu ausschließlich mit Konflikten innerhalb und zwischen ökonomischer und professioneller Logik arrangieren müssen, begegnet uns im Fall der Verwaltungsreform eine komplexere Situation, treten hier doch administrative und politische Logik noch hinzu.

### 3 Zur Situation kleiner und mittelgroßer Kommunen

Kommen wir nun zur speziellen Situation in kleinen und mittelgroßen Kommunen. In der bereits erwähnten Mitgliederbefragung der KGSt (1998) wurde der Stand bei der Umsetzung betriebswirtschaftlicher Reformelemente (Delegation der Ressourcenverantwortung, Produktorientierung, Budgetierung, Kosten-Leistungs-Rechnung, doppelte Buchführung, Controlling usw.) ermittelt. Dabei wurde zwischen vier „Entwick-

<sup>2</sup> Alternativ dazu könnte vielleicht auch von „subjektiver Logik“ gesprochen werden, da hier die individuellen Sichtweisen und Wünsche des einzelnen Mitarbeiters im Vordergrund stehen, die nicht zwangsläufig mit den unter den Mitarbeitern einer Verwaltung vorherrschenden Auffassungen identisch sein müssen.

lungstypen“ unterschieden: die betriebswirtschaftliche Verwaltung, die weit fortgeschrittene Verwaltung, die Verwaltung auf bestem Weg sowie die Verwaltung auf dem Weg. Auf Einzelheiten dieser Differenzierung muss hier nicht näher eingegangen werden, wichtig ist allein, dass zur letzten Kategorie – die „Verwaltung auf dem Weg“ – auch solche Städte und Gemeinden zählen, die lediglich an der Umfrage teilgenommen, faktisch aber noch gar keine Reformschritte unternommen hatten. Im Ergebnis zeigte sich, dass bei einem insgesamt wenig befriedigenden Umsetzungsstand ein eklatanter Rückstand bei den Kommunen mit weniger als 100.000 Einwohnern zu beklagen war (s. Tab. 1). Diese mögen in der Zwischenzeit stärkere Aktivitäten entfaltet haben, der Rückstand zu größeren Städten oder Gemeinden aber wird ganz sicher nicht aufgeholt worden sein.

Tab. 1: „Entwicklungstypen“ nach Gemeinde-/ Städtegrößen (KGSt 1998, S. 65)

Einwohnerzahl (in 1000)	betriebswirt. Verwaltung	weit fortge- schrittene Verwaltung	Verwaltung auf bestem Weg	Verwaltung auf dem Weg	Summe
über 400	–	–	60,0 %	40,0 %	100 %
200 bis 400	–	4,5 %	68,2 %	27,3 %	100 %
100 bis 200	–	7,9 %	60,5 %	31,6 %	100 %
50 bis 100	–	1,4 %	32,9 %	65,7 %	100 %
25 bis 50	–	0,7 %	23,0 %	76,4 %	100 %
10 bis 25	–	–	14,9 %	85,1 %	100 %

Es gibt sicherlich viele Gründe, warum im Einzelfall die Verwaltungsreform nur schleppend vorankommt. Generell hätte aber erwartet werden können, dass sich in kleineren Verwaltungen bestimmte Veränderungen leichter bewerkstelligen lassen als in Großstadtverwaltungen. Dem ist ganz offensichtlich nicht so, was unter anderem auf folgende Gründe zurückzuführen ist:

1. Die „Reformrezepte“ aus Großstädten waren in Teilen nur eingeschränkt übertragbar. Probleme bereitete beispielsweise die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung, da vergleichsweise kleine Fachämter häufig schon rein personell nicht in der Lage waren, Arbeiten zu übernehmen, die vormals durch Querschnittsämter erledigt wurden. Statt Adaption großstädtischer Ideen war und ist eigenständige Problem- und Zielbestimmung gefragt.
2. Bis zum heutigen Tag gibt es in vielen Kommunen kleinerer und mittlerer Größenordnung Wissenslücken zu Inhalten und Methoden der Verwaltungsreform. Modernisierungsziele und -perspektiven müssen in vielen Fällen erst noch ermittelt werden.
3. Im Vergleich zu Großstädten sind die verwaltungsorganisatorischen Kompetenzen deutlich geringer ausgeprägt. Das betrifft das Vorhandensein von Rechts- und Verfahrenskenntnissen, aber auch „handwerkliche“ Fertigkeiten (Arbeitsmethodik, Moderationskenntnisse usw.) in der Breite einer Verwaltung und das Ausmaß an verfügbarem Detailwissen in den einzelnen Facheinheiten. Dies hatte zur Fol-

ge, dass vor Beginn der „eigentlichen“ Reform mancherorts erst noch wesentliche Grundlagen dafür geschaffen werden mussten.

4. Schließlich stehen in kleinen und mittelgroßen Kommunen deutlich geringere Ressourcen (Finanzen, Personal, Zeit) und weniger Freiräume für Reformaktivitäten zur Verfügung. Dieser Mangel wird nicht durch Vorteile an anderer Stelle – etwa einen gegenüber Großstädten deutlich geringeren Koordinationsaufwand – wettgemacht. Reformaktivitäten laufen hier ohne Entlastung neben dem üblichen Routinegeschäft. Die erforderliche Aufbruchstimmung kann sich gar nicht erst entwickeln.

Ergänzend lassen sich nach den Erfahrungen aus den von uns durchgeführten Reformprojekten typische Einflüsse der vier beschriebenen Logiken feststellen. Diese mögen auch in größeren Kommunen auftauchen, entfalten dort aber sicherlich nicht die gleiche „Sprengkraft“ wie in kleineren Einheiten.

Berater und verwaltungsinterne Reformkräfte haben mit einer starken *Vermengung von administrativer und professioneller Logik* zu rechnen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn sich die handelnden Personen jenseits der offiziellen Verfahren und Gremien (administrative Logik) auf informellem Weg verständigen, um Maßnahmen zu initiieren, Entscheidungen zu treffen oder Probleme zu klären. Offensichtlich verspricht von Zeit zu Zeit das gemeinsame Unterlaufen formeller Strukturen eine zuverlässigere oder schnellere Realisierung von Zielen, die der übertragenen Aufgabe oder dem persönlichen Interesse geschuldet sind (professionelle Logik). Die Konsequenzen dieser Praxis für Verlauf und Erfolg von Reformprozessen ist ambivalent: Informelle Kommunikations- und Verfahrenswege können genutzt werden, um die Umsetzung bestimmter Maßnahmen zu beschleunigen, sie können selbstverständlich ebenso zur Verhinderung von Veränderungen dienen. In partizipativ angelegten Projekten besteht in jedem Fall die Gefahr, dass mit der Verlagerung von Verhandlungen und Entscheidungen in eine informelle Arena die gemeinsam entwickelte Projektorganisation und die Beteiligung der Beschäftigten unterlaufen werden. Für externe Berater ergibt sich zudem die unangenehme Konsequenz, dass sie ständig der aktuellen Situation hinterherhinken, da die in Sitzungen getroffenen Absprachen schon bald zur Makulatur geworden sind. Die Vermengung von administrativer und professioneller Logik drückt sich im Übrigen auch dadurch aus, dass sich viele Mitarbeiter von ihrer Verwaltungsleitung schlecht informiert fühlen, dieses Defizit aber faktisch durch informelle Kanäle (über)kompensiert wird, so dass sich Äußerungen Einzelner oder Gerüchte erstaunlich schnell verbreiten.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass es die professionelle Logik vieler Mitarbeiter, insbesondere in Führungspositionen, nahe legt, die bestehenden Regeln, Verfahren und Instrumente, denen sie schließlich ihre Position verdanken, gegen das Vordringen der ökonomischen Logik zu verteidigen. Darüber hinaus werden aber auch prinzipiell reformwillige Beschäftigte mit *Konflikten zwischen professioneller und ökonomischer Logik* zu kämpfen haben: Entgegen den wortreichen Versprechungen von Reformpromotoren und Unternehmensberatern sind in vielen Fällen nämlich keine persönlichen Belohnungen für ein Reformengagement erkennbar; gelegentlich



werden derartige Aktivitäten von Kollegen und Vorgesetzten sogar äußerst misstrauisch beäugt. In diesem Fall ist nicht prinzipielle Ablehnung, sondern die Furcht vor negativen Konsequenzen bei der Wahrung der eigenen Interessen die Ursache für einen Rückzug aus Reformaktivitäten.

Zu beobachten ist weiterhin ein *starker Einfluss der politischen auf die administrative Logik*, mit dem sich auch Verwaltungsreformer auseinandersetzen müssen. Vielerorts mischen sich Gemeindeparlamente stark in Fragen der Verwaltungsarbeit und -organisation ein, reden bei der Stellenbesetzung ein gewichtiges Wort mit oder konfrontieren die Verwaltungsführung mit immer neuen Forderungen. Eigenständiges Arbeiten der Verwaltung auf der Grundlage der hier vorhandenen Kenntnisse und Fähigkeiten ist nur eingeschränkt möglich, Kompetenzrängeleien zwischen Verwaltung und Kommunalpolitik gehören zum Alltag. Weitere Beispiele für die Bedeutung der politischen Logik liefern uns jene Bürgermeister kleiner Gemeinden, die ihre Verwaltung instrumentalisieren, um ihre Klientel bei Laune zu halten.<sup>3</sup>

Ein derartiges Verhalten ist häufig auch die Ursache für *Konflikte zwischen politischer und professioneller Logik*. Immer wieder ist zu beobachten, dass die inzwischen in Kommunen aller Bundesländer direkt gewählten und mit entsprechender Macht ausgestatteten (Ober)Bürgermeister aus unterschiedlichsten Beweggründen heraus an den fachlich zuständigen Beschäftigten vorbei aktiv werden. Frustration und Demotivation sind die logische Folge. Solches „Durchregieren“ ist nicht nur das Ergebnis einer gewissen Führungsschwäche der auf Vorgesetztenaufgaben meist gar nicht ausreichend vorbereiteten Stadtoberhäupter, sondern ebenso ein Ausdruck der politischen Logik. Die eingleisige Kommunalverfassung zwingt die Verwaltungschefs, ihr Handeln stets auch unter politischen Gesichtspunkten zu bewerten. Aus diesem Blickwinkel heraus ist es nicht verwunderlich, wenn ein Oberbürgermeister sich bei Gelegenheit als entscheidungsfreudiger „Macher“ präsentieren will und Kompetenzen an sich reißt. Dementsprechend sollte die Bereitschaft der obersten Führungsebene zu mehr Transparenz und Delegation keinesfalls überschätzt werden.

Zu vervollständigen ist diese beispielhafte Darstellung zu Konflikten zwischen den unterschiedlichen Logiken in kleinen und mittelgroßen Kommunen durch den Hinweis, dass auch hier die der Verwaltungsreform immanenten Widersprüche zwischen der ökonomischen Logik auf der einen und der administrativen sowie der politischen Logik auf der anderen Seite zu beobachten sind. Aufgrund des lückenhaften Wissens über Inhalte und Methoden der Verwaltungsreform – auch unter den Politikern – und den im Vergleich zu Großstädten geringer ausgeprägten verwaltungsorganisatorischen Kompetenzen treten derartige Konflikte hier sogar auffallend häufig auf.

In unserer Beratungsarbeit haben sich vor allem zwei Konfliktlinien herauskristallisiert, die sicherlich nicht nur in kleinen und mittelgroßen Kommunen anzutreffen

3 In einem uns bekannten Fall erledigte die Verwaltung einer Kleinstadt die Gehaltsabrechnung für Mitarbeiter örtlicher Vereine. Die Erklärung für diese ungewöhnliche Serviceorientierung: Die örtlichen Vereine und unter ihnen insbesondere der traditionsreiche Sportverein mit über 800 Mitgliedern waren seinerzeit für den parteilosen Bürgermeister als einflussreiche Lobby unverzichtbar.

sind. *Erstens* erscheint ungewiss, wie angesichts der starken Einflüsse der politischen und der professionellen Logik auf die Verwaltungsarbeit der ökonomischen Logik der Reformer überhaupt Geltung verschafft werden kann. *Zweitens* wird jedwede Initiative zu Organisationsveränderungen durch langjährig gewachsene Konflikte zwischen der politischen und professionellen Sphäre belastet. Beiden Aspekten muss in der Beratungsarbeit besondere Aufmerksamkeit zukommen.

## 4 Beratungsarbeit in kleinen und mittelgroßen Kommunen

Es gibt eine Vielzahl guter Gründe für Verwaltungen und Unternehmen, von Zeit zu Zeit externe Organisationsberater zu engagieren. Sie besitzen spezielles Know-how, können als Neutrale bei Auseinandersetzungen vermitteln und bringen als Korrektiv zur weit verbreiteten „Betriebsblindheit“ den zur Problemdiagnose erforderlichen Abstand von Alltagsgeschäft und eingefahrenen Routinen mit. All dies (und noch einiges mehr) wird auch von Beratern in Reformprozessen öffentlicher Verwaltungen erwartet. In unseren Projekten haben wir in enger Verbindung mit unserer primär inhaltlich ausgerichteten Beratungsleistung

- Verwaltungen bei der Organisation des Veränderungsprozesses unterstützt;
- eine Vielzahl eigenständiger Analysen durchgeführt;
- Projekt- und Steuerungsgruppen moderiert;
- Anregungen zu weitergehenden Reformmaßnahmen gegeben, indem wir selbst neue Aktionsfelder angesprochen oder eher diffuse Vorstellungen unserer Kunden aufgegriffen und konkretisiert haben;
- Qualifizierungsmaßnahmen initiiert und zum Teil auch selbst durchgeführt;
- Informationsmaterial über Inhalte und Vorgehen erstellt und verbreitet, um Falschmeldungen und Gerüchten von vornherein entgegenzuwirken;
- wiederholt Initiativen ergriffen, um mehr Beschäftigte zur aktiven Mitwirkung zu motivieren und
- in Streitfällen Vermittlungs- und Schlichtungsversuche gestartet.

Für Berater, die in kleinen und mittelgroßen Kommunen aktiv sind, lassen sich aus zurückliegenden Projekten unter anderem die folgenden Empfehlungen aussprechen:

- Ein offenkundiger Modernisierungsrückstand kann in hektischem Aktionismus münden, wenn ein Stadtoberhaupt auf diese Weise Entschlossenheit demonstrieren oder sich eine Kommune positiv von ihren Nachbarn hervorheben möchte. Zwar kann sich ein gewisser Handlungsdruck durchaus positiv auf das Engagement auswirken, allerdings darf darunter nicht die Klärung des spezifischen Reformbedarfs leiden. Zum einen sind, wie bereits festgestellt, manche Konzepte auf Städte und Gemeinden dieser Größenordnung nur eingeschränkt übertragbar. Zum anderen rächt sich der Verzicht auf eine gemeinsame Zielbestimmung aller

maßgeblichen Akteure, wenn der Veränderungsprozess durch spätere Unklarheiten, Ungewissheiten und unproduktive Streitereien belastet wird. Berater müssen darauf achten, dass zu Beginn ebenso wie im Laufe des Prozesses genügend Freiräume zur Orientierung und zur gegenseitigen Verständigung verfügbar sind.

- Das Engagement der Berater ist auch gefragt, um die unverzichtbare, aber immer wieder vernachlässigte Beteiligung der Beschäftigten zu gewährleisten. Zu Beginn unserer Aktivitäten in Reformkommunen haben wir stark auf die Arbeit in Projektgruppen gesetzt, die Konzepte erarbeiten und nach Zustimmung eines Lenkungsgremiums möglichst auch umsetzen sollten. Es hat sich jedoch gezeigt, dass sich Projektarbeit im Einzelfall außerordentlich schwerfällig und langatmig gestalten kann und es die Tendenz gibt, konfliktreiche Fragen vorschnell auszuklammern. Unsere Reaktion bestand darin, ergänzend zur Arbeit der Projektgruppen die eigene Analysetätigkeit zu intensivieren und die daraus hervorgegangenen Konzepte und Handlungsvorschläge zur Diskussion zu stellen. Erfahrungsgemäß wird dieses Vorgehen nicht als Schwächung der Partizipation, sondern als durchaus willkommene Unterstützung der Projektarbeit empfunden.
- Im Vergleich zu früheren Projekten haben wir der Kommunalpolitik im Laufe der Zeit wesentlich mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Dies geschah z.B. durch die Einbeziehung von Ratsmitgliedern bei der Bestimmung von Handlungsbedarf und Zielen, ihre Mitwirkung im Steuerungsgremium und zum Teil auch in Projektgruppen sowie durch gemeinsame Workshops von Politik und Verwaltung.

Aufträge an die „großen“ und bekannten Consulting-Firmen kommen für kleine und mittelgroße Kommunen schon wegen der damit verbundenen Kosten kaum ernsthaft in Betracht. Zudem sind die Erfahrungen dieser Berater aus dem privatwirtschaftlichen Sektor auch nur in Teilen auf Reorganisationsprozesse in öffentlichen Verwaltungen zu übertragen. Insofern ist hier durchaus ein Markt für kleinere, damit aber auch flexiblere Anbieter zu vermuten, die über ein Gespür für die spezifischen Bedarfslagen dieser Kommunen verfügen und ihre Leistungen zu einem realistischen Preis anbieten. Worin könnte nun die spezielle Leistung sozialwissenschaftlicher Berater liegen? Dazu möchte ich an dieser Stelle drei Anmerkungen machen:

*Erstens* ist es angesichts der Themenvielfalt und der Breite des beraterischen Tätigkeitsspektrums wenig plausibel, dass allein Betriebswirte die anstehenden Herausforderungen bewältigen können. Es geht eben nicht nur darum, der ökonomischen Logik Geltung zu verschaffen, sondern das Zusammenspiel aller vier beschriebenen Logiken zu managen. Hinzu kommt, dass beispielsweise die Gestaltung des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Kommunalpolitikern oder neue Formen bürgerchaftlichen Engagements und partizipativer Mitwirkung bei kommunalen Planungsprozessen<sup>4</sup> originär sozialwissenschaftliches Terrain berühren. Wegen der Einengung

4 Derartige Ansätze wurden und werden insbesondere in den Diskussionen um die „Bürgerkommune“ (Blom 1998) verfolgt. Durch solche Überlegungen zur Neubestimmung der Beziehungen zwischen Bürgern, Verwaltung und Politik wird der mit dem Neuen Steue-

des deutschen Reformweges auf Fragen des Finanzmanagements und der Verwaltungssteuerung führen derartige Themen hierzulande noch immer ein Schattendasein. Insofern kann sozialwissenschaftliche Beratung ein Korrektiv zum Wirken betriebswirtschaftlicher Consultants darstellen. Ob vor Ort nun Politikwissenschaftler oder Soziologen agieren, dürfte dabei kaum jemanden interessieren.

*Zweitens* lehrt die Erfahrung, dass der Erfolg organisatorischer Innovationen nicht allein von der fachlichen Umsetzung irgendwelcher Maßnahmen abhängt, sondern immer auch das Resultat sozialen Handelns darstellt. Mit anderen Worten: Selbst wenn in einem Veränderungsprozess aus fachlicher Sicht alles richtig gemacht wurde, kann insbesondere die Nichtbeachtung der professionellen Logik ein Projekt zum Scheitern bringen. Sozialwissenschaftler dürften schon aufgrund ihrer Ausbildung einen stärker ausgeprägten Blick für Beziehungen, Konflikte und Interessenlagen haben als andere Berufsgruppen. Für Kommunen kleiner und mittlerer Größenordnung sind Modernisierungsimpulse in der Regel mit einem hohen Maß an Unsicherheit und Ungewissheit gekennzeichnet: Die Akteure ahnen, was sie wollen. In dieser Situation besteht eine zentrale Aufgabe von Beratern darin, Informationsdefizite abzubauen, Konzepte an die Situation vor Ort anzupassen und ihre Umsetzung zu unterstützen. Sozialwissenschaftliche Beratungsangebote können sich von denen anderen fachlichen Zuschnitts dadurch abheben, dass Verwaltungen als soziale Systeme betrachtet und auftretende Konflikte analytisch angegangen werden. Eine Variante unter vielen stellen die obigen Überlegungen zu den vier „Logiken“ dar.

*Drittens* aber ist festzuhalten, dass allein der Verweis auf diese fraglos wichtigen Kompetenzen sozialwissenschaftlicher Berater nicht ausreichen wird, um Erfolg zu haben. Unerlässlich ist vielmehr, dass sich die Berater detailliertes Fachwissen über ihr Tätigkeitsfeld – in diesem Fall also die öffentliche Verwaltung – und die häufig aus anderen Disziplinen stammenden Modernisierungsansätze aneignen. Aktuell setzt dies beispielsweise sowohl den Willen als auch die Fähigkeit voraus, sich mit den technischen Grundlagen für Online-Angebote der Verwaltung vertraut zu machen. Denn soviel lässt sich heute sicher sagen: eGovernment ist das Einfallstor für die nächste Runde der Verwaltungsreform.

Vielleicht ist es ja gerade diese Kombination zwischen einem geschärften Blick für Organisationen als soziale Systeme auf der einen und der Fähigkeit zu interdisziplinärem Arbeiten auf der anderen Seite, die den spezifischen Wert sozialwissenschaftlicher Beratungsleistungen ausmacht. In diesem Fall täten Sozialwissenschaftler mit Beratungsambitionen gut daran, sich auf ein oder zwei Fachgebiete zu spezialisieren, da sie sich andernfalls kaum das erforderliche Detailwissen aneignen können. Dann wird wenig dagegen sprechen, dass auch Sozialwissenschaftler dazu beitragen, Verwaltungen über eine vage Ahnung vom Reformbedarf hinaus zu vermitteln, was zu tun ist, mit welchen Konflikten zu rechnen ist und wie gut klingende Konzepte erfolgreich in die Praxis umgesetzt werden können.

---

rungsmodell verfolgte betriebswirtschaftliche Fokus deutlich erweitert bzw. um eine bedeutsame Komponente ergänzt.

## Literatur

- Blom, Herman, 1998: Neue Wege in der niederländischen Verwaltung. Der Bürger als Coproduzent. In: *Verwaltung und Management* 6/98, S. 345-350.
- Brandel, Rolf; Stöbe-Blossey, Sybille; Wohlfahrt, Norbert, 1999: *Verwalten oder gestalten. Ratsmitglieder im Neuen Steuerungsmodell*. Berlin.
- Gerstlberger, Wolfgang; Grimmer, Klaus; Wind, Martin, 1999: *Innovationen und Stolpersteine in der Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: edition sigma.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle, 1998: KGSt-Mitgliederbefragung 1997: Verwaltungsmodernisierung und Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik (TuI): Neues Steuerungsmodell und TuI-Einsatz. Köln (KGSt-Bericht 10/1998).
- Kubicek, Herbert; Wind, Martin, 2002: eGovernment ist mehr als Formulare zum Herunterladen. In: *der städtetag* 6/2002, S. 11-14.
- Naschold, Frieder, 1997: Binnenmodernisierung, Wettbewerb, Haushaltskonsolidierung. Internationale Erfahrungen zur Verwaltungsreform. In: Heinelt, Hubert (Hrsg.): *Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung*. Opladen, S. 89-117.
- Reichard, Christoph, 1998: Zur Naivität aktueller Konzepttransfers im deutschen Public Management. In: Edeling, Thomas; Jann, Werner; Wagner, Dieter (Hrsg.): *Öffentliches und privates Management. Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?* Opladen, S. 53-70.
- Reichard, Christoph, 2001: Kein Rückfall ins „alte Steuerungsmodell“. Bilanz der ersten Modernisierungs-Dekade. In: *der städtetag* 3/2001, S. 20-22.
- Wewer, Göttrik, 2001: Kleiner Mann ganz groß? Verwaltung und ihre Klientel im 21. Jahrhundert. In: Leggewie, Claus (Hrsg.): *Politik im 21. Jahrhundert*. Frankfurt/Main, S. 337-356.

Dr. Martin Wind  
Universität Bremen  
Technologie-Zentrum Informatik  
Bibliothekstr. 1  
28359 Bremen  
Tel.: ++49.421.218-4852  
eMail: wind@tzi.de

*Dr. Martin Wind*, 1986 bis 1992 Studium der Sozialwissenschaften an der Universität Göttingen (Dipl.-Sozialwirt), 1993 bis 1999 wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Verwaltungsautomation der Universität Kassel, seit Ende 1999 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Technologie-Zentrum Informatik der Universität Bremen, dort seit August 2001 Geschäftsführer des Bereichs Informationsmanagement.